

гипотезу о системной природе таких документов и технологий их создания, однако она нуждается в проверке и уточнении.

В условиях ограниченного жанра статьи мы остановились лишь на некоторых задачах, решение которых по нашему мнению будет способствовать развитию управленческого документоведения. Оставляем список задач открытым и приглашаем ученых принять участие в его обсуждении, уточнении и расширении.

Список литературы

Козлов В. П. К вопросу об особенностях фотодокументальных источников, их классификации и описании // Технотронные документы в информационном обществе: Сб. науч. ст. посвященных памяти заслуженного профессора РГГУ, д-ра ист. наук В.М. Магидова / Отв. ред. Г.Н. Ланской; сост. М. М. Жукова. Москва: изд-во «Спутник+», 2020. С. 17–23.

Плешкевич Е. А. Бездокументарный документ: начало нового этапа развития коммуникаций // Науч.-техн. информ. Сер.1. 2007. № 1. С.29–31.

Плешкевич Е. А. Коммуникационная теория документа: pro et contra // Науч.-техн. информ. Сер.1. 2012. № 7. С.1–9.

Плешкевич Е. А. Философские проблемы идентификации документа как объекта познания // Науч.-техн. информ. Сер.1. 2013. № 11. С. 1–9.

Плешкевич Е. А. Феноменологическая теория документа Майкла Баклэнда: сущность и перспективы развития // Науч.-техн. информ. Сер.1. 2014. № 8. С. 35–40.

Плешкевич Е. А. Документально-информационная составляющая современного информационного общества // Информационное общество. 2017. № 1. С.4–10.

УДК 351/354

А. А. Решетова

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрен основной закон, регламентирующий рассмотрение обращений граждан, исследованы основные проблемы организации работы с обращениями граждан в органах власти, вызывающие неудовлетворенность, как у граждан, так и у госслужащих, приведены статистические данные о количестве обращений граждан в орган исполнительной власти, а также результаты опроса граждан о качестве и полноте ответов на обращения. Автором предложены рекомендации по совершенствованию процесса работы с обращениями граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, государственные органы, органы местного самоуправления, проблемы, статистика, рекомендации.

Тема эффективного сотрудничества чиновников и граждан в решении общественно важных проблем является актуальной. Зачастую при обращении граждан в органы государственной власти возникают трудности.

Обращения граждан и ответы на обращения составляют значимую часть документов государственных и муниципальных органов и организаций. Работу с обращениями граждан в органах государственной власти, местного самоуправления осуществляют специальные структурные подразделения.

Существует ряд правовых актов и административных регламентов¹, касающихся регулирования работы с обращениями граждан, которые носят уточняющий характер. Базовым законом, регламентирующим порядок работы с обращениями граждан в Российской Федерации, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ [О порядке рассмотрения обращений граждан, 2006]. Законом предусмотрено рассмотрение обращений граждан в устной, письменной, электронной форме, установлены требования к письменному обращению гражданина, порядок и сроки его регистрации и рассмотрения. Закон устанавливает виды обращений: предложение, заявление, жалоба. Первоначально закон регламентирует порядок обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. В 2013 г. сфера его применения была расширена: порядок рассмотрения обращений должен соблюдаться не только органами власти и местного самоуправления, но и учреждениями / организациями, осуществляющими публично значимые функции [О внесении изменений в статью 5.59, 2013].

Несмотря на то, что Закон № 59-ФЗ воспринял основные положения Указа «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. [О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, 1968], положительно зарекомендовавшего себя на практике, а также закрепил ряд гарантий реализации права граждан на обращение, ранее не зафиксированных на законодательном уровне, закон подвергается критике.

Например, по мнению С. Г. Соловьева и И. Е. Попова положения закона «содержат нормы, не улучшающие, а ухудшающие положение граждан, и требуют дополнительного рассмотрения и переработки» [Соловьев, Попов, 2010, с. 140]. Ряд аргументов, критикующих закон, приведен также в статье А. Е. Лапина и Н. И. Борисова [Лапин, Борисов, 2013, с. 111]. Они, в частности, отмечают, что, срок рассмотрения обращений граждан увеличен с 15 до 30 дней, что затягивает процесс рассмотрения обращений.

¹ Указы Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, инструкции органов государственной власти и местного самоуправления, специальные законы и подзаконные акты субъектов РФ.

Согласно информационно-статистическому обзору обращений граждан, рассмотренных в Федеральной службе государственной статистики в I квартале 2020 г., общее число обращений граждан в Росстат¹ составило 3 926, что на 16,5 % больше, чем в I квартале 2019 г. [Информационно-статистический обзор, 2020] Было рассмотрено 3 766 обращений граждан, из них 787 обращений (20,9 %) рассмотрено в центральном аппарате. Число обращений граждан в Росстат за год составляет от 12 000 до 46 000 [Информационно-статистический обзор, 2018], и это статистика только по одному органу власти. Приведенные цифры подтверждают актуальность исследования вопросов организации делопроизводства по обращениям граждан в государственные организации.

Огромное количество обращений граждан в органы власти, в сочетании с несовершенным законом, позволяет чиновникам давать расплывчатые объяснения или вообще игнорировать полученные обращения.

Рассмотрим основные проблемы в организации работы с обращениями граждан.

Во-первых, большое количество обращений, полученных в письменной, устной форме или посредством Интернета, а также повторных обращений, наряду с нехваткой компетентных специалистов в органах госвласти негативно влияют на процесс исполнения обращений граждан и способствуют развитию бюрократии на местах [Савина, Дашдамиров]. Как правило, документная деятельность чиновников сводится к выполнению ряда предписанных формальностей и ведет к получению гражданами «отписок» вместо фактического исполнения.

Еще одной проблемой является отсутствие возможности обучения и повышения квалификации специалистов по работе с обращениями граждан на местах, повышения уровня грамотности и компетентности госслужащих в решении вопросов, поставленных в обращениях. Следствием этого порой являются неполные аргументированные ответы на обращения или ответы не по сути вопроса вместо реального решения проблемы, что подрывает доверие граждан к госслужащим.

Согласно отчету Общественного совета при Министерстве здравоохранения Российской Федерации, большинство опрошенных граждан считают, что на современном этапе полнота и качество ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан зависят от должностного лица, рассматривающего то или иное обращение: «в законе нет четких критериев качества, поэтому каждый чиновник отвечает так, как ему кажется правильным»; «кто-то считает вполне нормальным отписаться, дав ссылку на какой-то закон, для него автор письма – нечто абстрактное, а кто-

¹ Российский федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации.

то влезет в шкурку человека, проникнется его проблемами и решит их»; «порой ответы носят формальный характер, порой подробную исчерпывающую информацию» [Оценка эффективности механизмов реагирования, 2016].

Анализ показал, что 75 % ответов на обращения граждан содержат разъяснения нормативно-правового регулирования, в то время как конкретные решения и/или подробные рекомендации, что делать содержатся лишь в 19% ответов [Там же, с. 91]:



Рис. 43. Полнота ответов на письменные обращения граждан по итогам выборочного анализа

В настоящее время контроль за результатами рассмотрения обращений граждан и организаций осуществляется на основе Указа Президента Российской Федерации от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций». Согласно данному Указу, «государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции ежемесячно представляют в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям» [О мониторинге и анализе результатов, 2017].

В качестве возможных рекомендаций по усовершенствованию организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти, местного самоуправления предлагаются следующие пути решения:

- повышение качества правового регулирования рассмотрения обращений граждан с целью повышения эффективности взаимодействия граждан с государственными органами;

- введение системы нематериальной стимуляции и дифференцированной системы оплаты труда госслужащих для эффективной работы с гражданами;

- систематическое проведение аттестации госслужащих с целью оценки уровня знаний нормативно правовых актов, регламентирующих работу с обращениями граждан;

- проведение анализа работы органов власти с гражданами, выявление степени удовлетворенности граждан предоставленными услугами;

- разработка нормативных стандартов качества ответов на обращения граждан;

- дифференциация сроков рассмотрения обращений в зависимости от вида обращения: консультация – до 5 дней; жалоба и обращение, не требующие дополнительного изучения и проверки, – до 10 дней»;

- внесение в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» определения обращений срочного характера, т.к. тридцатидневный срок рассмотрения обращения может создать опасность для неустранимых или необратимых нарушений прав, свобод и законных интересов заявителей; закрепление отдельных норм сроков для их рассмотрения.

- внесение в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» такого понятия, как «отписка» или «ответ не по существу обращения»;

- установление форм ответственности чиновникам за некачественно аргументированный ответ с целью повышения качества рассмотрения обращений граждан и снижению количества повторных обращений. В связи с этим следует отметить, что качественным ответом можно считать ответ с подробным и изложенным доступным языком разъяснением правоприменительной практики. В ответе должен содержаться результат рассмотрения обращения; присутствовать контактная информация, подготовленная исполнителем и/или привлеченными экспертами; указаны принятые меры. Ответ должен содержать прямой ответ на вопрос, исключать возможность двоякого толкования, содержать ссылку на нормативно-правовой акт и рекомендацию, каким механизмом гражданину следует воспользоваться для реализации своих прав;

- установление форм ответственности чиновникам за нарушение сроков ответа;

- установление процедуры ответов на петиции граждан;

- обеспечение возможности прохождения обучения и переподготовки кадров по работе с обращениями граждан с целью повышения компетентности специалистов, совершенствования коммуникационных навыков;

– доработка формы электронного обращения в «Общественной приемной» государственных органов, органов местного самоуправления, с целью четкого структурирования обращения граждан, однозначного и понятного формулирования ожидаемого результата. Предлагается ввести в форму запроса поля, для ответов на вопросы «что», «кто», «где», «когда», «почему», «как», и «ожидаемый результат»;

– публикация тематических дайджестов на сайтах государственных органов, органов местного самоуправления с ответами на самые распространенные вопросы в обращениях граждан.

Подводя итог, отметим, что работа с обращениями граждан формирует образ государственного или муниципального органа в глазах общества и отдельных граждан. Вышеперечисленные меры будут способствовать повышению эффективности взаимодействия органов власти с гражданами, укреплению репутации аппарата исполнительных органов в глазах населения и снижению социальной напряженности.

Список литературы

Информационно-статистический обзор обращений граждан, рассмотренных в Федеральной службе государственной статистики в I квартале 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/inf-1-2020.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).

Информационно-статистический обзор обращений граждан, рассмотренных в Федеральной службе государственной статистики в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/inf-2018.htm (дата обращения: 10.04.2020).

Лапин А. Е., Борисов Н. И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2013. № 1. С. 107–114.

О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» : федер. закон РФ от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145999/ (дата обращения: 24.05.2020).

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций: Указ Президента Рос. Федерации от 17.04.2017 №171 // СЗ РФ. 24.04.2017. N 17. ст. 2545.

О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года N 2534-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. N 17. ст. 144.

Оценка эффективности механизмов реагирования на обращения граждан и общественных объединений в Министерстве здравоохранения Российской Федерации: отчет Общественного совета при Министерстве здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс] // Общественный совет при Министерстве здравоохранения Российской Федерации. 2016. URL: https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/030/420/original/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82_17022016_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf?1464704112 (дата обращения: 24.05.2020).

Савина Т. Н., Дашдамиров Э. Т. Проблемы бюрократии в современной России // Системное упр. 2009. № 2 [Электронный ресурс]. URL: sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26_Dashdamirov.pdf (дата обращения: 10.04.2020).

Соловьев С. Г., Попов Е. И. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Рос. юрид. журн. 2010. № 2. С. 139–144.

УДК 651.012

Н. Г. Суровцева

УНИФИЦИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТАЦИИ: ВЗЛЕТ И ПАДЕНИЕ

Статья посвящена историческому развитию создания и использования унифицированных систем документации. Основное развитие этого проекта приходится на период 1970-х–1980-х гг. и связано с развитием автоматизированных систем управления. Для функционирования отраслевых АСУ возникла необходимость разработки общесоюзных классификаторов. Документационным обеспечением этой деятельности были призваны стать унифицированные системы документации. Их разработка одновременно привела к совершенствованию и рационализации документирования в организациях. Именно достигнутый эффект в области оптимизации состава и форм документов стал основным результатом разработки УСД, поскольку первоначальной комплексной задачи их использования для документационного обеспечения АСУ достичь не удалось. В постсоветский период развитие УСД практически прекратилось, несмотря на сохранение ОКУД. При этом актуальность метода унификации в сфере работы с документами в условиях внедрения современных информационно-коммуникационных систем сохраняется.

Ключевые слова: унификация форм документов, унифицированные системы документации, история делопроизводства, Росстандарт, ОКУД, УСОД, унификация

Разработка унифицированных систем документации (УСД) и унификация форм документов являлись одним из приоритетных направлений рационализации и совершенствования работы с документами в последние десятилетия XX в. Значение этой работы очень высоко оценивается специалистами в области документоведения. В 1971–1975 гг. были разработаны и утверждены 12 УСД. В ходе этой работы почти на 40% было сокращено число форм в системе расчетно-денежной документации, до 37 форм (вместо 1015) сократилось число форм в системе документов материально-технического снабжения. Вдвое сокращено количество форм при унификации ценовой документации. Это привело к ощутимому экономическому эффекту, поскольку